

## 主持人语:

经过近几年高校的连续扩招,我国高等教育已步入国际公认的大众化阶段。高等教育是继续大力发展还是减缓发展;由谁来承担和完成中国高等教育“十 五”乃至未来发展的目标;高等教育产业化是否就是提高学费标准;目前中国高校(包括公办和民办高校)是否实际上存在盈利问题;高等教育能否介入资本市场,等等。所有这些问题,都是现阶段中国高等教育面临的重大政策性课题,也是社会各界普遍关心的热点问题。厦门大学教育研究院邬大光教授对上述问题作出了富有创见的回答,令人耳目一新。

# 高等教育发展与制度创新<sup>\*</sup>

邬 大 光

(厦门大学 教育研究院,福建 厦门 361005)

[摘 要] 从目前世界高等教育发展的趋势来说,盈利性大学的出现、高等教育进入资本市场、资本市场反哺私立高等教育等现象表明,高等教育实践已经在突破现有的教育理念,这预示着高等教育制度必须重新构建,大学制度必须重新构建。我国高等教育要继续发展,必须加快民办高等教育的发展,必须有理论上的突破。

[关键词] 高等教育发展; 制度创新

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0717(2005)02-0007-04

很高兴能够参加天则经济研究所和 21 世纪教育研究院举办的这次“民办高等教育论坛”。刚才西安外事学院的黄藤董事长从办学者的角度,对我国民办高等教育发展中的不公平现象进行了深刻的分析,没有想到黄院长对民办教育的未来似乎有些悲观,我作为一个高等教育的研究者,现在倒是越来越乐观,因为中国高等教育的发展态势将为民办高等教育提供更大的空间。

首先分析一下中国民办高等教育的发展空间。到 2004 年 9 月为止,我国高等教育的毛入学率已达到 19%,在校生 2 000 余万人,已进入高等教育大众化阶段。现在新的情况就是国家发展和改革委员会正在制定“十一五”教育发展规划,听说“十一五”的高等教育发展目标是到 2010 年在校生要达到 2 800 万人左右,毛入学率达到 25% 至 27% 左右。根据这一发展目标,我国目前高等教育的发展规模与该目标尚有 700 余万的差距。当然这只是“十一五”规划的第一稿,但是在珠海召开的“2004 国际高等教育论坛”上,教育部吴启迪副部长同样强调了我国 2010 年的高等教育发展目标,即我国整个高等教育还要有一个较快发展。

为什么我国现在高等教育的毛入学率已达到

19%,还要大力发展?现在国内已经有人指出我国高等教育发展太快,面对不断出现的就业压力,要求减缓高等教育的发展速度。对于我国高等教育规模的持续扩张,我还是持支持的立场,理由有二:第一有强烈的社会需求;第二从国际竞争力的视角来看,我们不难发现,在国际国内学者发表的各种竞争力指数中,都在赋予教育尤其是高等教育越来越大的权重,教育已经从衡量一个国家和地区社会进步的软指标逐渐成为硬指标。在各种竞争力指标中,教育都是影响我国排名靠前的重要指标。在这个意义上说,发展教育尤其是高等教育,对提升我国的国际竞争力是有好处的。

目前关于国际竞争力有多种指标。就国际范围来说,最有名的是瑞士洛桑国际管理学院的国际竞争力指标,以及联合国计划开发署发表的人类发展指数、技术成就指数等,更早的还有物力评价指数。中国社科院、中国人民大学也都在做这方面的研究,主要有小康指标、中国现代化指标,还有城镇化指标等。前不久公布的国际竞争力指数,2004 年我国是排在第 46 位,比去年下降了 2 位;按照人类发展指数,我国 2001 年排在 104 位。无论是中国还是西方学者做的各种竞争力指标当中,影响

\* [收稿日期] 2005-02-25

[作者简介] 邬大光(1957-),男,辽宁锦州人,博士,厦门大学教授,博士生导师,从事高等教育理论、民办高等教育研究。

中国排名的一个重要的指标就是教育。综合国际国内的竞争力指标,我们可以得出一个结论:如果在指标体系中涉及到教育的因素越多,教育的权重越大,中国在国际上的排名就越靠后。相反,如果剔除教育指标,或者是教育指标减少,教育权重降低,中国的排名就提前。今年联合国计划开发署刚刚公布了高等教育与科学技术相关性的分析,这是基于1995年的统计。技术成就指数分为四个等级:技术领先者、潜在的技术领先者、技术的积极采用者、技术落后者。凡是技术领先的国家,高等教育毛入学率已达到50%,如果毛入学率在50%以下,不可能进入技术领先;潜在的技术领先者,高等教育毛入学率基本上都处于大众化阶段;技术的积极采用者,高等教育毛入学率只有5%左右,即精英水平,中国就处在这一水平。从这里大致可以看出,一个国家的高等教育发展是与一个国家的科学技术发展呈正相关的。根据这一思路,我们对国际上各种指标体系的排名,都可以从高等教育视角做一个相关分析。当然,从这个视角看高等教育的规模扩张,只是我个人不成熟的看法。

目前问题的关键是,如果说“十一五”的高等教育目标真的是这样定下来的话,谁来承担和完成中国高等教育的发展目标?我的答案是要加快民办高等教育的发展。为什么这样说,有以下几个原因:第一是我国公共高等教育的财政能力有限;第二是公立高校教学资源全面紧张;第三是可以降低高校贷款风险。

目前我国高等教育的财政是什么状态呢?我这里有两组数据:第一,2003年的教育财政拨款只占国民生产总值的3.4%左右,标准还是非常低。在过去的十几年中,我国的教育财政拨款始终在3%左右徘徊;第二,我们国家在1995年的时候,大学生的生均拨款大致在8000元左右,现在的生均拨款是5000元左右,有些省降到2500元至3000元左右。前一段时间到陕西、河北,发现这两个省的生均拨款只有2500元上下。西北大学是国家重点大学,生均拨款也只有3000元。

教育经费的不足,导致公立高校贷款的情况十分普遍。目前我们国家还没有公布全国高校贷款的数据,我自己收集了部分省、市和高校贷款的数据,全国的数据还没有搜集全。据不完全统计和推测,目前我国公办高校向银行贷款大致在1500亿至2000亿左右,有的高校竟然能够贷到10几个亿甚至20个亿。从国外的情况看,大学不能向银行贷款,世界上只有极个别国家的私立大学可以向银行贷款。大学负债经营,尤其是公立大学大量向银行贷款,在国际上恐怕只有我国。

我对经济学不是很懂,但有一种担心,我国公办高校贷款不断增加是否蕴含着潜在的财政危机,是否会有金融风险?目前已经出现一些兆头。据我所知,东南沿海的一所高校,由于贷款额度太高,伴随着还贷高峰的到来,已没有还贷能力,在地方政府的调解下,以“置换”的方式,转到另外一所大学,改换了门庭。在目前的情况下,几乎没有一所高校在贷款时,会想到还贷能力以及潜在的风险,普遍怀有学校贷款、政府“买单”的想法。我们应该清醒地认识到,前面提到的那所高校实际上已经为高校贷款敲响了警钟。随着我国金融体制的转轨,银行不可能像过去对待国企贷款那样对待高校贷款。对此,不仅公办高校要意识到,政府部门也要意识到。刚才黄藤董事长说他们学校也有贷款,但我注意到了,民办高校的贷款数额普遍比公立高校少,而且偿还意愿和实际还款情况都比较好。现在高校贷款利息一般是5.5%左右。如果贷款10亿,一年要还5000余万的利息。对于公立高校的大量贷款,可预见到的后果有两种,而这两种后果都不是我们愿意看到的。第一种就是贷款还不上,可能会出现我们所说的高校财政风险;第二种是,如果作为一所公立高校,一年能还5000余万的利息,就意味着有5000万的盈利(当然也可以说是结余)。这两种现象可以说是两个悖论:还不上就是财政危机,还得上就有了盈利。

广东大学城目前已投入300亿,基本都是靠贷款,贷款平均到所有进驻大学城的高校,第一批进驻大学城的高校大约都有20多亿的贷款。大学城全部建好,还需要200亿,目前还有高校准备进入,这些新进高校也要分摊这200亿贷款。广州大学城的容纳量是20万大学生,现在还没有全部到位。即使全部20万学生到位,每年平均每一个学生收5000块钱,所有的学费拿来还利息还不够。

由于教育经费不足,又面临着扩招的压力,独立学院就应运而生。独立学院在今天之所以受到公立高校的青睐,主要还是学费高。从制度层面来说,独立学院作为高等教育的一种制度存在,在国际上都是一种“创举”。刚才黄藤董事长从公平的角度对独立学院提出了质疑,我对此也有同感。目前独立学院主要有两种模式:其一是一所公立大学与其他投资主体联办,在这种模式中,公立大学扮演的是“收租”的角色;其二是公立大学自己办,近似于过去的政府部门办公司,经营的是同一种产品,卖却是不同的价格。2002年,我曾去过一所公立大学,这所大学有12家二级学院(当时还不叫独立学院),其中有6所是和公立专科学校或中专联办,其余6所是

和民办学校联办,我专门看了其中的几所,每一家二级学院要向“母体”交纳学费的30%作为管理费,是典型的“收租”模式,6家公办学校的管理费都难以交得上来,而6家民办学校年年都在全额交。前几天,我还在沿海某省看到一所公办大学有5个二级学院。去年,一个民办高校的校长告诉我,他们学校为了发展和生存,也只好成为一所公办大学的二级学院,上交的管理费占学费的40%,剩下的钱难以维持学校运转。独立学院不独立,是目前独立学院的主要弊端。

下面再来谈一下美国私立高等教育发展的最新动态。其中一个引人关注的动向就是美国的私立大学出现了盈利与非盈利的划分。从上个世纪90年代中期开始,美国高等教育的分类和统计就开始按照公立与私立、盈利与非盈利来进行。随着美国私立盈利性大学的发展,就出现了私立盈利性大学与资本市场的联姻(这里说的资本市场,主要是指股票市场)。每年8月30日的《美国高等教育统计》,专门有一版讲美国教育投资公司(即私立盈利性大学)的发展业绩。现在美国华尔街的投资公司认为,教育公司的股票会继续上涨,应该把教育公司作为标准产业类别对待。起始于美国的私立盈利性大学,以及由此引发的与资本市场联姻,在西方国家发展得比较快,去年国际上统计有6个国家。从制度层面而言,私立盈利性大学以及他们与资本市场的联姻,都属于制度的创新。

实际上我国目前也已经出现了高等教育和资本市场结合的案例,最新的数据我还没有拿到。到2004年7月,在我国大约有30余家上市公司兴办私立高等教育。2004年12月,厦门大学民办高等教育研究中心专门召开了“民办高等教育与资本市场论坛”,吸引了许多民办大学参加,今天在座的锡华教育集团马平副总裁在那次论坛上做了一个精彩的报告。去年开完会之后,听说又有几家上市公司兴办民办大学,例如,太平洋保险公司就与复旦大学合作,兴办了复旦大学金融学院。从2004年开始,另外一个新的动向就是,有一些中国民办大学和教育投资公司,由于在中国不能上市,只好到国外去上市。重庆海联学院是第一家,他们是以被“并购”的方式在澳大利亚上市。

我们注意到,中国民办高等教育与资本市场的结合是没有法律支撑的,也可以说是“违法的”,因为在我国的教育法律中,没有这样一种制度安排。但它却又是一种客观存在,形成了一种“自发的制度安排”。为什么这么说?因为中国民办高等教育与资本市场结合的路径与国外不同,是完全相反的两

路径。拿美国来说,私立高等教育与资本市场结合是从下至上进行的,基础是公司性大学,上面是教育投资公司,然后是教育投资公司进入资本市场。中国是倒过来,首先是有上市公司,再是教育公司,然后才是私立大学。不难看出,中外的路径完全不一样。因此,中国高等教育的基本特征是资本市场“反哺”私立高等教育。我很感叹在我国出现的这种制度安排,因为它避开了我国教育法律的“盲点”。由于中国目前的民办高等教育没有进行盈利与非盈利的划分,从路径来说,哪一个更好?需要进一步探讨。但我认为,我国资本市场“反哺”民办高等教育的模式,就是一种民办高等教育办学体制和融投资体制的创新。

自改革开放我国民办高等教育恢复以来,在制度创新层面,民办高等教育是走得最快的。例如,股份制办学、储备金制度、教育集团、教育投资公司、校银结合、向银行贷款、后勤社会化,还有刚才讲到的资本市场“反哺”民办高等教育,以至于受到人们质疑的独立学院等。在上述问题的背后,都与我们今天所说的民办高等教育制度创新相关。当我们对这些制度进行梳理,反思这些制度创新时,可能会形成一个概念:已经存在的、受到质疑的或消失的各种民办高等教育制度,几乎都与融投资制度有关。为什么会出现这样一种现象?道理很简单,就是我国民办高等教育起步的土壤和环境,与历史上的土壤和环境有了极大的区别。历史上的民办高等教育基本上都是捐资办学,都是在有一定经济实力的民营资本支持下发展起来的,且当时的学校规模普遍较小。而今天的民办高等教育,在最初起步的时候,几乎没有强大的民间资本支持。回头看一看我国最早的那些民办大学,都是以学养学。后来出现大的民间资本介入民办高等教育,几乎都是投资办学。承认也好不承认也好,我认为中国今天的民办高等教育理念就是投资办学,走的就是教育产业的路子。为什么我国的民办高校大打规模牌,都在追逐万人规模?道理很简单,因为规模太小,就会发生资金链的断裂。在2002年,我国万人规模以上的民办高校有10所,到2004年上半年,万人规模以上的民办高校有20所,到现在就更多了。实际上,民办高校追逐规模,是一种无奈的行为,是在市场和产业运作的规则下,一种最“明智”的选择。我国发展较好的民办高校,都是靠规模扩张完成了原始的“资本积累”。

讲到民办高等教育制度的创新,必须有理论上的突破,冲出原有理论的藩篱。下面我想对国内目前争论比较激烈的几个高等教育理论问题谈一点个人的看法。

第一,对高等教育产业化理论的认识。我认为高等教育产业化的本质是引入竞争机制,目标是提高办学效率,不能一说高等教育产业化就把它和学费挂起钩来,就是提高学费标准。这种线性的思维方式是错误的。我有一个感受,在我国整个教育话语中,有一种“化”的担忧。我印象非常深刻,1989年我和潘懋元老师写了一篇关于中国教育地方化的理论文章,但杂志的编辑就是不敢用地方化这个词,叫我们把地方化改成地方性,这样一改,整个文章的味道就变了。再如高等教育大众化这个概念,在上个世纪90年代,也有人不让用或不敢用,也就是最近几年,大众化才成为一个普适和通用的话语。还有高等教育国际化这个概念,在对它的使用上,似乎也有某种“禁忌”。至于对教育产业化的担忧,就更为明显。今天在座的张铁明先生,对这个问题的感受可能更为深刻,因为他的《教育产业化》一书,是国内第一本这方面的专著,在该书出版之后,遭到了各方面的批评。

为什么在今天中西方的话语当中,会有这么多关于“化”的概念?在经济学界就不用说了,在教育学界,关于“化”的话语也是越来越多,例如,教育现代化、教育信息化、教师专业化、大众化、国际化、网络化等。在西方语境中,类似于汉语中“化”的表达方式,也是越来越多,是用后缀“zation”来表示。在20年前的英文里面,好像也没有这么多“zation”。对其中的原因我们暂且不去分析,但从实践的进程来看,无论是在理论层面还是在实践层面,我们对“化”的使用,也并没有给教育带来什么不好的影响。相反,随着中国教育改革的不断推进,最初人们对“化”的担忧,正在一个一个地陆续打破。在教育理论话语中,是否存在着我所讲的“化”的担忧现象,对这个问题,留给大家去思考。

与教育产业化问题紧密相关的就是民办高等教育的盈利问题。目前在我国没有盈利性大学这个概念,但是我有一个看法和基本判断,在今天中国的高校中,不管是私立高校还是公立高校,都有盈利行为。例如,现在的公立大学,从上个世纪80年代中期兴起的“有偿服务”,到今天的各种办班,难道不是盈利行为吗?可以说,越是好的大学,盈利能力越强。当然,我们也可以把这种行为称之为“社会服务”。我认为,不必忌讳大学的盈利行为,对公立大学和私立大学都是如此,关键是制定合法的政策和采取正当的手段。西方盈利性大学的出现,是在有法可依的框架内进行的,在数量上也在持续增长。在今天一些西方学者的眼里,盈利性大学在某种程度上代表了高等教育属性的重大变化,预示着高等

教育领域一场“潜在的革命”,揭开了美国高等教育的新纪元。

第二,对高等教育介入资本市场的看法。高等教育财政危机是一个永恒的世界性问题,中国也不例外。有人觉得现在讲高等教育介入资本市场太超前,但是在现有的制度框架内,我们还有更好的投融资渠道吗?如果真的没有,恐怕就不会有那么多的公立大学把手伸向银行?谁都清楚,捐资办学和设立基金是发展高等教育的成功经验,可是在我国这两条就是行不通。即使是我国最好的大学,也没有基金,捐资办学几乎就是微乎其微。到去年为止,哈佛大学的基金是190亿美金。从目前的高等教育投资渠道来看,无论中国高等教育是否介入资本市场,必须建立新的融资渠道。因为中国学费上涨空间很有限,否则只能靠银行贷款,要不就是政府全部“买单”。

最后我想说,高等教育的属性和活动正处于裂变之中,我们必须以新的视角审视高等教育属性和活动的变化。我们一直在讲教育的公益性,似乎只有坚持了教育的公益性,才能实现教育公平。实际上教育的公益性是基础,在有限的公共教育财政条件下,是难以达到教育公平的。在有限的公共教育财政条件下达到的教育公平,实际上是以牺牲更大的教育公平为代价的。从整个高等教育发展的进程来看,最初是私立高校,然后是公立高校,尔后是私立高校大发展,并再次出现分化。从教育理念上来说,最初无论何种性质的学校,它所持的教育理念就是公益性,因为它所面对的是很小的教育群体,即精英教育群体。高等教育发展到今天,所倡导的教育理念是人人接受高等教育,要达到这一目标,仅抱有公益性的理念是不行的,必须有可操作的策略。事实上,现实的高等教育实践在催生着新的教育理念。从目前来说,盈利性大学的出现,高等教育进入资本市场,资本市场反哺私立高等教育等现象表明,高等教育实践已经在突破已有的教育理念,这预示着高等教育制度必须重新构建,大学制度必须重新构建,因为高等教育实践是大学制度产生的基础。高等教育制度永远处在变化之中,而且这个变化过程不为理论家的思维所左右,完全是社会发展的需求。从整个高等教育的发展史来看,高等教育制度的分化,大学类型的分化,大学性质的分化,包括大学理念的异化,这些都是高等教育发展的规律,或者是高等教育发展的一种必然。

(注:该文为邬大光教授参加2004年12月4日在北京由天则经济研究所和21世纪教育研究院举办的“民办高等教育论坛”大会发言,根据录音整理,并经本人审阅。)